

中国秦汉时期的监察制度，是君主专制与官员行政之间特殊重要的政治通道。本书探幽发微，对秦汉监察制度演化的历史过程作了深入而细致的研讨。

熊伟

秦汉监察制度史研究

天津人民出版社



熊伟 著

秦汉监察制度史研究

熊 伟 著

天津人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

秦汉监察制度史研究 / 熊伟著. — 天津: 天津人民出版社, 2011. 3
ISBN 978-7-201-06968-5

I. ①秦… II. ①熊… III. ①监察—政治制度史—研究—中国—秦汉时代 IV. ①D691. 49

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 024567 号

天津人民出版社出版发行

出版人: 刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码: 300051)

邮购部电话: (022) 23332469

网址: <http://www.tjrmcbs.com.cn>

电子信箱: tjrmcbs@126.com

山东临沂新华印刷物流集团有限责任公司印刷 新华书店经销

2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷

880 × 1230 毫米 32 开本 8.375 印张 2 插页

字数: 200 千字 定价: 32.00 元

目 录

1 绪 论

- 1 一、研究领域与主要成果
- 6 二、问题提出与基本课题
- 11 三、秦汉之前监察制度史简要回顾

17 上篇 秦汉中央监察体系

- 19 第一章 秦汉中央监察机构
- 23 第一节 秦朝的御史府
- 37 第二节 西汉的御史府
- 69 第三节 东汉的御史台
- 88 第二章 两汉时期特种监察
- 88 第一节 司隶校尉的发展
- 99 第二节 司隶校尉的职权
- 104 第三节 司隶校尉的属吏
- 107 第三章 秦汉行政系统内部监察
- 107 第一节 秦至西汉的丞相府
- 114 第二节 秦汉的尚书机构
- 134 小结 秦汉中央监察多元格局形成

139	中篇 秦汉地方监察体系
147	第四章 秦汉地方主体监察
147	第一节 西汉十三州部刺史
173	第二节 东汉十三州部刺史
186	第五章 地方郡县内部监察
186	第一节 秦汉的郡府机构
196	第二节 郡国分部监县
206	第三节 秦汉的县廷机构
211	第四节 县督乡部之制
213	下篇 秦汉军事监察与监察官员
215	第六章 秦汉军事系统监察
222	第七章 秦汉监察官员
222	第一节 监察官员的政治角色
228	第二节 监察官员的政治行为
233	第三节 秦汉监察官员的选任制度
243	结 论
249	参考文献
254	附 录

绪 论

一、研究领域与主要成果

较早考察秦汉监察制度的学者是严耕望先生,在他的《中国地方行政制度史上编卷上:秦汉地方行政制度》(中央研究院历史语言研究所专刊之四十五,1961年)一书中,对秦汉地方行政制度进行了非常完整而重要的研究,该书史料丰富,论证严密,考证翔实,专辟一章探讨秦汉时期的地方监察,着重论述了地方行政监察制度演变的过程。其中,对刺史制度与司隶校尉等都有着非常详尽而独到的研究,分析了它们各自的组成关系,对它们的职权与地位作出了重要的阐发,是一部关于秦汉地方行政监察的奠基之作。

有关秦汉监察制度史的专著并不多见,其中,李小树先生2000年出版的《秦汉魏晋南北朝监察史纲》(社会科学文献出版社,2000年5月)可算作重要的一部。该书将秦汉监察的发展变化,通过三个主要层面加以体现:在制度层面上,包括对监察机构和监察人员的设置,监察法规的制定与实施,监察制度演变等方面的考察;在思想层面上,论述了监察思想的发展与变化,在这种思想指导之下监察人物的行为及影响;在社会层面上,探讨了监察与现实政治的互动关系,监察在每一个特定时代的状况及其作用。应该说,李先生比较全面而系统地勾勒出了秦汉监察史的基本内容。

在研究秦汉之后有关监察制度的专书中,都不同程度地涉及秦汉监察制度史的内容。如胡宝华先生撰写的《唐代监察制度研究》(商务印书馆,2005年11月)一书,虽然主要研究方向在隋唐监察

制度,但该书的开篇,仍然将研究的目光放在了隋唐以前的御史机构,作者在考察隋唐中央主要监察机构——御史台主要内容时,首先理清了整个御史机构的历史发展脉络,而这一机构形成的源头正在秦汉时期。作者以为,秦王朝是御史制度的摇篮期,两汉是它的成长期。秦汉时期已经存在多种监察方式,以两汉划界主要分为两期:第一期在秦、西汉时期,御史机构、丞相司直、司隶校尉三分监察之权;第二期在东汉时期,监察权力主要掌握在御史台、尚书机构、司隶校尉手中。作者认为,唐代以前御史制度的演变,可以概括为两条线索:第一是御史制度本身的发展,也就是先秦具有国君秘书性质的御史,逐渐发展为专司监察的御史台。这一变化大致在东汉时期即告完成。第二是监察权由一元向多元、再由多元向一元方向转化。当行政机构的监察权收归御史台时,转化即告结束。

贾玉英先生著有《宋代监察制度研究》(河南大学出版社,1996年6月)一书,该书将中国封建社会监察制度的发展,划分成四个主要发展阶段:战国秦汉时期、三国两晋南北朝时期、隋唐五代时期、宋元明清时期。战国秦汉时期,在中央监察制度发展上,御史官种类逐渐增多,职能由记事逐渐转向监察;中央专职监察机构御史台出现,谏官开始出现并且在人数上日益增多。在地方监察制度发展上,作者简单描述了地方监察形成演变的过程以及地方监察官的职能情况等内容。

秦汉监察制度史是中国古代监察制度史发展的源头,若研究者想要梳理整个中国古代监察制度的发展变化过程,秦汉监察制度史无疑是不可或缺的一环。邱永明先生于1992年出版了《中国监察制度史》(华东师范大学出版社,1992年12月)一书,该书注重对监察制度与政治制度之间关系问题的研究,不仅从总体上指出了古代监察制度是政治制度的一个有机组成部分,隶属于政治制度,并受政治制度的制约,而且翔实地研究分析了各个历史时期政治环境与制度对监察制度演变的影响,提示了监察制度伴随着封建专制主义中央集权和封建君主集权的不断强化而日益完备的发展规律。该书重要的特色在于注重监察权与皇权、行政权之间关系的讨论,并认为秦汉监

察权的发展,主要体现在不断地与行政权分离的过程中。

贾玉英先生等编著的《中国古代监察制度发展史》(人民出版社,2004年8月)一书,首次将监督决策的封驳制度,视作监察制度的组成部分,通过纵横交叉及政治学等研究方法,对中国古代中央和地方监察制度的演变、职能作用、体制变迁、御史制度、谏官制度、封驳制度、唐宋御史六察制度、明清六科给事中制度、刺史制度、监司监度、官员选任考课制度、中央和地方监察制度发展规律与利弊、谏净实践等问题,进行了深入细致的系统研究。该书融合了目前存在的两种研究古代监察制度著作的体例,即朝代顺序体例与分专题体例,按先总后分的方法,对中国古代监察制度的发展概况分阶段加以论述,又对御史、谏官、封驳及中国古代地方监察体制变迁等作了较为深入的专题探讨。

由于监察制度是中国传统政治制度中的一个组成部分,研究者撰写中国政治制度通史时,都专辟章节对监察制度内容加以论述。如白钢先生主编,孟祥才先生撰写的《中国政治制度通史:秦汉卷》(人民出版社,1996年)一书,该书认为中国古代的皇帝制度和行政、军事、监察三大体系鼎峙的中央行政制度、官僚制度、中央集权制,以及地方的郡县制,都是在秦汉时期基本确立并定型化。该书的第七章“监察制度”中,按照从中央到地方各级监察官员的职责、权力与制衡关系等,对秦汉监察制度做了一番简要梳理,并从整体上描述了秦汉监察制度的特点与局限性。

在有关秦汉政治制度的著作中,作为秦汉政治制度重要组成部分的监察制度,地位突出。杨鸿年先生著有《汉魏制度丛考》(武汉大学出版社,2005年5月)一书,该书通过对汉魏宫省制度的研究,指出了宫省制度在汉魏时期政治权力递嬗中的关键作用。并从研究宫省、宫卫制度,进而发展到对处于不同政治空间中的各类政治官僚作专题性研究,作者将政治权力斗争设定在省中、宫中及宫外三个政治领域中,集中探讨在不同政治领域中官员们(省内官、宫内官、外朝官)的政治活动。而负有监察职责的官员,如尚书、司隶校尉、州从事、郡督邮等,作者都辟有专节加以论述,并对这些官员的职权与

地位作了恰如其分的评价。该书对研究秦汉监察官员的各类政治活动有着重要的参考价值。

监察制度主要处理君主与政府官僚之间的关系,官员是否廉洁,与监察制度是否有效地推行有很大关系,余华青、杨希义、刘文瑞等先生合著《中国古代廉政制度史》(西北大学出版社,1991年7月)一书,对中国古代廉政制度发展过程、思想观念、基本内容、主要特征、历史作用等内容都进行了相当详尽的叙述,在篇章布局上,作者选择了廉政制度职官设置、官吏选任、官吏管理、法律规定等方面的内容,较全面地考察了监察制度与政治活动中其他制度之间互动关系。

众多的研究,主要集中在对行政制度监察的探讨上,对其他方面的监察涉及不多。李玉福先生著有《秦汉制度史论》(山东大学出版社,2002年9月)一书,将秦汉制度按职责功能的不同,分成上中下三篇,每篇分若干个专题,分别进行论述。在下篇“秦汉军事制度论”中,专门以对军队的监察为题,分析了秦汉时代的监军制度,对这一时期监军制度的发展流变过程作了比较重要的阐述,开辟了有关军事制度监察的研究新领域。

早期有关秦汉监察制度史的研究成果,大都寻求监察制度所具有的意义,集中探讨秦汉监察形成的历史意义,及其对当今社会的现实意义等。近十几年来,对监察论题的研究更加深入,其研究范围则更为宽广,研究对象日益丰富,逐渐自意义层面的探讨转向对监察运作过程本身的研究,其中,开始注重对秦汉监察体系内部权力运作方式、机构权力与官员地位变化等方面的考察。这些新的研究思路与方向都为本书提供了重要的思想来源。

司隶校尉是汉代监察体系中相当重要的职官,有关司隶校尉的研究,朱绍侯先生发表了三篇重要文章,在《浅议司隶校尉初设之谜》(《学术研究》1994年第1期)一文中,朱先生对司隶校尉最初设立进行了一番考证,推论得出司隶校尉是由绣衣直指使者演化而来,同时认为,司隶校尉初设于汉武帝征和二年(公元前91年),而不是《汉书·百官公卿表》记载的征和四年(公元前89年)。司隶校尉

设置的目的在于追捕大奸猾,处理多起引发国家内部政治动荡的巫蛊案件。司隶校尉初设时,继承了周代“役国中之辱事”的传统,后来由于得到皇帝的宠信,得以举劾京师百官,巡察三辅、三河、弘农京畿七郡地,持节而握有生杀之权。

在《西汉司隶校尉职务与地位的变化》(《史学月刊》1994年第4期)一文中,朱先生详细交待了司隶校尉在西汉的发展演化过程。司隶校尉建立之初,在皇帝的支持下,拥有着使者的身份,持节、领兵,拥有校尉衔,使它成为皇帝控制公卿百官,钳制宗室、外戚的政治工具。西汉中后期,外戚专权,司隶校尉不能抑制外戚势力的发展,得不到皇帝的有力支持,其职权地位逐渐衰落。通过去兵、去节、再去校尉衔,逐渐由皇帝钦命使者,独立掌握职权,变成转属大司空,至西汉成帝时,乃至于是罢省司隶校尉;虽经哀帝时复置,然而,其职权地位再也没能恢复到初置时的状态。从总体趋势上看,司隶校尉的地位在不断下降,到西汉后期,更出现了司隶校尉由中央监察官向地方监察官转化的趋势。

在《浅议司隶校尉在东汉的特殊地位》一文中,朱先生认为,司隶校尉在东汉历史上具有非常重要的政治地位,司隶校尉的职权具有双重性质,既在中央纠弹百官,东汉权臣近倖如外戚、宦官等,都在司隶校尉的监察范围之内;同时,接续着西汉中央监察官地方化的思路,司隶校尉又在地方监察郡国,是东汉地方十三州部刺史之一。在东汉后期,司隶校尉不断侵蚀地方行政职权,与诸州部刺史一道,逐渐由地方监察官向地方行政官方向发展。

陈仲安先生在《汉唐间中央行政监察权力的分合》(魏晋南北朝隋唐史资料第11期,武汉大学出版社,1991年6月)一文中,集中论述了汉唐之际中央行政监察权力由分至合的演变过程,在该文中,作者并不认为秦汉行政监察权力开始即集中在御史机构手中,这种监察权力起初相当分散,掌握这种权力的,不仅有御史,还包括有其他各种职能的官员。经过一个较长时间的发展,众多官员分享行政监察权力的格局被打破,御史机构逐渐形成专门的监察机构,行政监察权力由分散走向集中。

二、问题提出与基本课题

有关中国古代监察制度问题的研究,通过研究者不懈的努力,已经有了相当基础,对各个历史时期或历史阶段进行拓展的学者不乏其人。然而,从监察论题研究成果的分布上看,对唐宋以来监察制度的研究比较深入,其研究成果相对丰富;而秦汉监察制度的研究仍然处在探索与开拓阶段,其研究成果较少。从监察论题问题的解决程度上看,唐宋以来的监察制度在多个方面已形成共识;而秦汉监察制度某些关键问题仍未能达成共识,在学术界仍有争论,难以形成统一的意见。

比方说,其中一个关键问题的争论是:秦汉时期的监察是否已经制度化了?对于该问题的回答历来模棱两可,这使得许多希望拓展本领域的研究者无所依从。接下来的问题是,我们是要书写一部有关监察制度的历史呢?还是一部有关监察的历史?再往下探讨,如果说要写一部监察制度史,那又该从什么角度进行书写?因为有关秦汉监察的内容的确太过特殊:一方面,它有着唐宋以来监察机构的外壳——御史台(府)机构;另一方面,如果我们仔细观察御史机构职责功能,会发现它所具有的职权并不限于监察。这一御史机构,既可以是一个监察单位,又可以是一个行政单位,同时又涉及司法、秘书诸方面的工作。御史机构将不同的职责功能混融在一起,集于一身。因此,你很难说它就是专门的监察机构,或者说是行政机构、司法机构等等。

我们由秦汉历史向后进行叙述,看看古代监察的历史发展脉络,御史机构一直作为监察机构的主体而存在,而就其功能特点来说,各个朝代在机构职能上都发生了某些具体的变化。一种制度越向后发展,其职能结构与分工似更加明晰。历史上,似乎也没有哪个历史时期的监察制度能够比当今的监察制度更为纯粹。要说的是,研究者提出一类政治结构是否制度化,其实有着确定的参照对象。这个参照对象正是我们今天社会的制度形态,我们以现代社会的制度结构为参照,反观历史各时期的政治形态,通过成型的制度框架

描述历史上的政治活动。若能够套进这一框架的政治结构,便是所谓的“制度化”,若不然,要么这一政治结构没有制度化,要么就是处在制度化的准备期。

秦汉监察是否制度化?依据这一框架很难作出明确的回答。但我们可以从秦汉历史发展的进程当中找到监察活动的影子。我们在其中搜寻,发现不同机构、不同官员在许多政治场合中都有着监察活动的痕迹,它们并不存在于某个独立的监察机构当中(尽管研究者们努力地想找到这样一种机构)。这些监察活动的内容分散,并有着不同的机构与权力来源,研究者将找不出一个合适的框架将这些分散的内容加以“制度化”。我们说,秦汉监察,实际可以视作一类政治行为,它有着相对独立的政治角色,但这些政治角色又常常混融于其他的政治活动当中。角色的混融,使监察在政治领域内更多体现为各个权力单位之间的关系,它可以是统治集团内部之间的关系,也可以是统治者与被统治者之间的关系。

中国古代典籍对政治活动有着比较详细的记载,政治活动以行政为主,行政制度也就成为了历史学家详加论述的制度内容,秦汉监察制度则是伴随着行政制度而存在的,监察权力表现为一种控制权力的权力。它有着三重重要的关系。

第一,就皇帝^①监督中央与地方行政而言,监察表现为皇帝与官僚群体之间的关系。皇帝要巩固统治,就需要获得更多的权力资源,皇帝需要将权力集中到自己手中,官僚则是皇权在中央与地方获取资源的主要工具。但另一方面,政府官僚们往往不满足于政治工具的角色,他们为自身谋利的取向,往往使皇帝逐渐失去对社会资源的控制,权力开始走向分化,于是在集权与分权之间,原本混融在行政结构当中的监察,开始被皇权利用,在行政之外作为监督官僚行政的政治工具。

第二,在行政体系内部也存在监督,首先体现在宰相与中央、地

^① 皇帝之号,特称秦汉以后的君主。秦代开创了皇帝制度,这一称号一直为后来统治者所沿用,为行文便利,在本书中论述秦汉君主时,统一使用“皇帝”这一词汇。

方各级官僚之间的关系。为保证整个行政机器组织运作良好,宰相本身具有监察百官行政的权力。其次,各级行政长官,如三公府长官(丞相、太尉、御史大夫),郡府长官(郡太守),县廷长官(县令、长)都有着对辖境内官僚进行监察的权力。行政体系内部的监察,在秦汉时期表现得比其他朝代更为突出。

第三,就皇帝对地方实权人物的监察而言,地方实权人物,比如强宗豪右,经常在地方上控制着皇帝需要的社会资源,这些社会资源是皇权合法性的基础。掌握社会资源,最主要的是掌握地方民众,皇帝力图将他们变成听命于己的“编户齐民”,然而,地方实权人物,希望保留自己在地方上的利益和权利,不希望自己也作为与一般民众地位平齐的“编户齐民”,往往抵制皇帝掌握社会资源的种种努力,皇帝对地方实权人物的监察也就显得特别重要了。秦汉监察正是体现在这多重的关系当中,将这几层关系揭示出来,是本书需要完成的任务之一。

在本书中,首先吸收与借鉴前人学者重要的研究成果,然而,在勾勒秦汉监察内容与活动时,主要的研究思路与方法将与前人学者有所差异。这里,简单梳理前人的研究思路与方法。据笔者了解,有关秦汉监察的研究在最近时间里有了较大的发展,但概括其研究方法,则仍可归纳为主要的两类。第一,基于宏大社会理论的架构,依据成型的内容来分析未成型的形态,其鸟瞰式对监察内容进行描述,目的在对秦汉监察作一番“历史的反思”,或进行相应的“传统批判”。这样,秦汉监察内容往往扮演着其后成熟监察制度陪衬的角色。这种书写方式也将秦汉监察人为地切成几块,分别置于不同的政治制度叙述结构中。第二,止于对历史材料进行细致考订,不作理论方法上的思考。通过这种方式对材料进行梳理,对历史事实的细部将会有发明,却失于琐碎,缺少方向,考证得越多,监察内容本身的特征与功能却越显得模糊与难以理解。

通过以上两种研究思路与方法,构建出来的秦汉监察的历史,都以当今社会来加以反照,实际上否定了秦汉监察作为一种制度化的产物,既然不再是一类制度,那么有关秦汉监察的研究往往成为

其他时期监察制度研究陪衬的角色。而与这两种研究思路与方法不同的是,以色列学者 S.N.艾森斯塔得在他撰写的《帝国的政治体系》(阎步克译)一书中,运用结构功能主义的分析方法,考察了历史上官僚帝国的政治体系内容。他的研究思路与方法主要表现在两个重要的设定上:

这一分析,以两个密切相关的设定为基础,第一个设定是,政治体系是任何社会组织的基本组成部分,对于基在社会结构之中的地位及其与这一结构的其它组成部分的关系加以考察,是分析其功能的最有成效的方法。第二个设定是,不同类型的政治体系,是在特定社会条件之下发展出来和发挥功能的,并且任何政治体系的存续,也都联系着这些特定条件。我们将以这些设定作为基础,对历史上的官僚政权的政治体系加以分析。^①

在第一个设定中,作者将政治体系作为在任何社会组织已经存在的内容,这样就使得该书不再纠缠于历史上的政治形态是否制度化的问题,考察的乃是政治体系在社会结构中的地位及这一结构与其他组成部分的关系。在第二个设定中,作者将研究的重心放在了揭示某一特定历史条件下,政治体系在结构与功能上形成与演化的过程,力图揭示历史上的官僚政权(古代中国官僚政权的政治体系是艾氏重点考察的类型)各个政治体系的基本特征,分析那些特征产生的原因,分析特征得以发展形成,以及发挥功能的特定条件,由此,对历史上的官僚政权的政治体系作出一个明确的定位。

归纳以上观点,笔者认为,无论是宏大叙事还是考订功夫,都很难摆脱“倒果为因”的窠臼,即通过最终的结果来寻找原因。在现实当中,我们要论述一项历史内容是否制度化,变成主要由我们时代的制度内容来决定,这样,今天当然成为了昨天历史的最好模板。这样反映监察制度的历史,越往前的历史就越是萌芽、发端,越往后的

^① S.N.艾森斯塔得著,阎步克译:《帝国的政治体系》,贵州人民出版社,1992年,第3页。

历史就越是发展、高峰、衰落、消亡与新的更为进步制度内容的诞生。在这样一种思路下,秦汉监察史陪衬着隋唐监察史,而宋元监察又成了隋唐监察发展的方向,明清则似更进一步,似乎成了古代监察制度发展的最高峰。“倒果为因”的直接结果是,所论述的制度史内容,不过是在为后来的历史内容作注脚罢了。

陈寅恪先生认为,欲了解一个时代的历史,就应当对那个时代的历史有真的“了解与同情”,艾氏的研究方法可以用“由因入果”解释,与宏大叙事与考订功夫不同,这种方法不是鸟瞰式的或沉湎于琐碎的考订,它更注重某一时代特殊的历史条件与发展演化过程。也就是说,作者考察的制度内容是放在特定的历史过程当中的,它考察一个历史阶段的制度内容本身,更考察制度之间的互动关系,以及该制度发展的历史过程。

因此,笔者在研究秦汉监察时,更愿意接受艾氏的思路与方法,反映到本书的写作上,它应该既有着监察制度的内容,又有着监察历史的考察,两者相辅相成,难以割舍,估且称之为对监察制度史的考察。运用这一方式,将监察内容置于秦汉特定的社会历史条件之中,论述秦汉特定时期的监察制度历史内容,分析秦汉监察的基本特征及形成原因,考察秦汉监察行为活动的存在、发展、变化的一般历史过程。研究目的在弄清秦汉监察历史发展的时间与空间政治结构,为秦汉监察寻求一个较为明确的定位。

本书以撰写一部“由因入果”的秦汉监察制度史为目的,在制度群中考察秦汉监察历史的演变过程。明确了这一目的,有关秦汉监察制度的研究,不能将这一内容画地为牢。而放在当时的历史条件下,你也很难将一种制度从其他制度当中剥离出来,秦汉监察总是在一个制度群体中,与其他制度互动关联。在此,笔者将秦汉监察制度视作秦汉官僚政治体系的基本组成部分,在这一政治体系当中,对秦汉监察的地位及其与其他组成部分的关系进行考察,重视制度之间的比较研究,强调制度之间的互动关系,是笔者在行文中主要致力的方向。

研究秦汉监察史的内容,是研究秦汉官僚政治体制的一把钥

匙。监察,体现的是皇帝与官僚统治阶级之间的关系。它是我国古代官僚政治的重要环节,也是古代文官制度的重要组成部分。重视秦汉各个阶段的社会文化现实,探索秦汉监察历史的形成、发展与演化过程,探讨这一制度自身的主要内容、标准、具体方法、管理机构和组织、法律规章以及该制度与其他制度之间的互动关系,有助于我们更好地理解秦汉官僚政治集团及其主要结构,也是解析秦汉官僚体制和皇权政治发展以及秦汉地方社会控制等的重要途径,对秦汉监察制度史研究的理论意义也正在于此。

三、秦汉之前监察制度史简要回顾

中国古代国家的历史,最早可以追溯到夏朝。君主政治始创于夏,历经夏、商、周三代,国家制度有了相当大的发展。三代比较注重通过血缘关系来凝成政治内容,政治制度的公私界限并不明晰。天子一身二职,既是全国的最高统治者,又是所建立统治集团的宗族领袖。统治集团成员政治角色混融,既是统治集团内部的宗族成员,也是国家行政机构的办事人员,通常,这些政治人物的身份、角色难以作比较明确的区分。

到了周代,依据血缘亲疏关系,建立了比较完备的宗法国家制度。在这一制度下,周天子作为最高统治者和宗族领袖,利用两种政治身份行使政治统治权,在政治统治集团内部实行“世卿世禄制”,保证集团内部主要成员的政治身份与地位,又将政治统治集团成员按照血缘的原则,划分成不同的政治等级,赋予不同等级成员高低不同的身份与地位,政治身份与地位的不齐,带来的是政治权力大小的不同,各个等级上下相承,自上监下,构成了一个宝塔形的政治体制。各个等级的统治者依据政治身份与权势的大小,扮演着分配政治资源的角色。

政治统治集团成员主要是那些具有世袭身份的宗法贵族,存在着等级上的差异。周天子直接可以控制的主要领域称为王畿,以周天子为中心,在畿内,依据等级身份的不同,制定了不同的爵级,结成了公、卿、大夫、士四层上下分管的中央政治统治格局。王畿以外

的统治区,周天子通过“分封制”,分授疆土于主要的政治统治集团成员,这些成员又将自己所拥有的封土进行再次分封,通过层层分封,形成了比较完备的地方政治统治格局。这些成员在各自的政治区域内建立城邦,他们成为自己封域内实际的统治者和宗族领袖。他们在地方上是天子的封君封臣,与周天子亲疏关系不同,存在着不同的爵级,根据城邦的大小,有所谓公、侯、伯、子、男之国,西周推崇爵级,发展形成了中央四等爵制与地方五等爵制,经过不断地发展,对秦汉国家的爵制结构产生了重要影响。

周代在政治统治集团之外是广大的被统治者,统治集团与被统治者的关系主要表现在“国野制”上,统治集团成员统称为“国人”,是与天子具有或近或远血缘与姻缘联系的人群,他们是具有一定政治地位与权力的人物。与之相对的是,被称为“野人”的被统治者,他们与周天子之间,或有着极其疏远的血缘与姻缘联系,或不存在这一联系纽带,在天子的国中,他们是不具有政治地位与权力的人群,他们有的是向天子缴纳生产物的义务,并在战争中服低级的徭役。另外,“国人”与“野人”还存在空间位置上的差别,台湾学者杜正胜先生认为,三代所建立的国家形态应该是城邦国家,城邦内外实际成为“国人”与“野人”主要的政治空间界限。生活在大小城邦内的人群,主要是“国人”,其他还有为这类人提供服务的仆从,他们拥有政治地位和职权;在城邦以外的人群,则是“野人”,他们是只有义务而没有权力的人群。^①

伴随着天子统治与国家机器的不断发展与完善,监察职能也从国家结构中脱颖而出,周武王灭商伊始,封纣子武庚于殷,即命管、蔡、霍三叔对武庚及其所领封域进行监察,管、蔡、霍三叔因此被冠以“三监”之名,这是文献中有关政治人物拥有监察权的较早记载。从西周开始,又出现了大批的“史”官。阎步克先生对这批史官的职名、职掌等有所论述:

周朝已有一大批称“史”之官,如大史、小史、内史、外史、青

① 杜正胜:《编户齐民》,台北:联经出版事业公司,1991年。